**OBRAZLOŽENJE**

**I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore sadržan je u članu 16 tačke 1 i 5 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se zakonom u skladu sa Ustavom, uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

**II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Obzirom da su aktuelnim zakonom stvorene normativne pretpostavke za institucionalno, politički i finansijski nezavisan javni servis utemeljen na principima Savjeta Evrope sadržanim u Preporuci 96(10) o nezavisnosti javnih servisa radio-difuzije, Saopštenju Komisije o primjeni pravila o državnoj pomoći za javne radiodifuzne usluge (2009/C 257/01) i članu 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, cilj izmjena i dopunama ovog zakona odnosi se na dodatno snaženje mehanizama političko-institucionalne nezavisnosti javne radiodifuzije u skladu sa međunarodnim standardima i komparativnom praksom ove oblasti.

Takođe, izmjene i dopune Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore bazirane su i na preporukama Savjeta Evrope, shodno Analizi medijskog sektora u Crnoj Gori koju je Savjet Evrope, u drugoj polovini 2017.godine, sproveo u okviru regionalnog projekta „Jačanje pravosudne ekspertize o slobodi izražavanja i medijima u Jugoistočnoj Evropi“(JUFREX).

Imajući u vidu ulogu i značaj javne radio-difuzije u ostvarivanju temeljnih principa demokratskog građanskog društva i zadovoljavanju interesa najšire javnosti u oblasti informisanja, Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore, u cilju jačanja političko-institucionalne nezavisnosti RTCG, te implementacije JUFREX preporuka iz predmetne oblasti, na jasan način dodatno će se osnažiti postojeći i definisati novi instituti, i to:

* Model odabira i imenovanja članova savjeta RTCG;
* Institut Upravnog odbora RTCG;
* Institut Ombudsmana RTCG;
* Postupak uvođenja novih usluga;
* Nadzor nad sprovođenjem Ugovora o pružanju javnih usluga;
* Period hlađenja za političke funkcionere;
* i druga pitanja od značaja za oblast javne radio-difuzije u skladu sa međunarodnim standardima.

Iako način imenovanja članova Savjeta RTCG utvrđen zakonskim okvirom, kako se navodi u komentarima Savjeta Evrope u okviru Analize JUFREX, ,,***nudi dovoljno garancija za njihovu nezavisnost***”, predviđenim izmjenama i dopunama, osnažiće se proces odabira i imenovanja članova Savjeta RTCG na način što će se u postupak involvirati nezavisni regulator za oblast elektronskih medija u dijelu koji se odnosi na transparentnost procedure, uvida u izborni proces, te stručnog mišljenja regulatora u odnosu na kandidate za koje je podneseno više odvojenih predloga.

U cilju dodatne transparentnosti procesa definisano je da nadležni skupštinski odbor, uz prethodno dobijeno mišljenje nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija, obavlja intervju sa kandidatima za koje je podneseno više odvojenih predloga, te vrši javno predstavljanje kandidata sa predloga liste za imenovanje i objavljuje njihove kvalifikacija. Skupština, shodno Nacrtu zakona, ne može selektivno odlučivati o pojedinačnim kandidatima, već uz obavezu javnog obrazloženja odlučuje o listi u cjelini.

Takođe, u cilju unaprjeđena ovog instituta dodatno se definišu pitanja konflikta interesa, kriterija za člana Savjeta, po kojem broj nominacija neće biti odlučujući za članstvo u Savjetu, kao i norme koje se tiču perioda hlađanja za političke funkcionere tj. nemogućnosti izbora političkih funkcionera za članove Savjeta RTCG najmanje dvije godine od prestanka njihove funkcije.

U cilju jačanja odgovornosti prema javnosti, snaženju principa samoregulacije, snaženju profesionalnih standarda, Nacrtom zakona definisan je institut Ombudsmana RTCG, kao nezavisan organ RTCG.

Nacrtom zakona, u cilju razdvajanja upravljanja programskim i finansijskim segmentom, definisan je institut Upravnog odbora RTCG, kao stručnog tijela u odnosu na finansijsko poslovanje RTCG, kojeg bi sačinjavali članovi iz konkretne struke u odnosu na aspekt nadzora koji bi vršili.

Takođe, u cilju definisanja nadzora nad sprovođenjem Ugovora o pružanju javnih usluga u dijelu koji se odnosi na programske obaveze, predloženo je rješenje da isti bude u nadležnosti nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija, dok u cilju dodatnog usaglašavanja sa Saopštenjem Komisije o primjeni pravila o državnoj pomoći za javne radiodifuzne usluge (2009/C 257/1), konačna odluka o uvođenju značajno novih usluga bila bi u nadležnosti Savjeta nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija.

U cilju ispunjenja preporuke iz JUFREX analize medijskog sektora u Crnoj Gori kojom se ukazuje da kolektivno razrješenje Savjeta RTCG može biti zloupotrebljeno u vidu političkog pritiska na RTCG, Nacrtom zakona uklonjena je odredba koja se odnosi na isto, te kolektivno razrješenje Savjeta RTCG, novim zakonskim rješenjem, nije moguće.

**III USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM**

Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore usaglašen je sa Preporukom br.(96)10 Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije od 11. Septembra 1996.godine i Saopštenjem Komisije o primjeni pravila o državnoj pomoći za javne radio-difuzne usluge (2009/C 257/1).

**IV OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA**

U članu 1 Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore predložena je izmjena člana 1 definisanjem novog stava kojim se ukazuje da se predmetni Zakon tumači u skladu sa Direktivom o AVM uslugama, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksom Evropskog suda za ljudska prava.

U članu 2 Nacrta zakona predložena je izmjena člana 4 stav 2 tačke 1 i 3 koje se odnose na način ostvarivanja djelatnosti RTCG posredstvom programa Radija Crne Gore i Parlamentarnog programa. Takođe, ovim članom predložena je izmjena stava 5 na način što se definiše da prijem programa RTCG mora biti obezbijeđen na teritoriji Crne Gore gdje živi najmanje 98% stanovništva, što je znatno više u odnosu na aktuelno rješenje.

U članu 3 Nacrta zakona predložena je izmjena člana 5 u cilju definisanja novih, u okviru komercijalnih audio-vizuelnih usluga RTCG. Društvene promjene, tržišne i druge okolnosti, razlog su što, pored definisanih, kao komercijalne usluge RTCG predlažu se i: audiovizuelne usluge na zahtjev, reemitovanje programa, distribucija programa i iznajmljivanje tehničko-produkcionih i logističkih resursa kao AV usluga.

Članom 4 Nacrta zakona predložena izmjena člana 6 u pogledu jasnijeg definisanja predmetnog člana.

Članom 5 Nacrta zakona briše se član 8 koji se odnosi na mogućnost RTCG, da za potrebe pojedinih javnih emitera, osniva regionalne radio i televizijske studije.

U članu 6 Nacrta zakona predviđena je izmjena člana 9 definisanjem stava koji se odnosi na ostvarivanje javnog interesa, te imajući u vidu značaj medijske pismenosti u digitalnom dobu, kao i JUFREX preporuke, kojima se navodi da je ,,Neophodno koncept medijske pismenosti, usklađen sa okvirom politike EU, unijeti u propise koji uređuju medije“, te da ,,Vlada Crne Gore treba da obezbijedi dugoročnu šemu finansiranja aktivnosti koje unapređuju informacionu i medijski pismenost“, definiše se obaveza RTCG da proizvodi i emituje sadržaje koji podstiču i promovišu medijsku pismenost.

U članu 7 Nacrta zakona predviđa se izmjena člana 9a dodatnim snaženjem uredničke i institucionalne nezavisnost RTCG u pogledu definisanja programskih obaveza iz Ugovora o pružanju javnih usluga. Takođe, predlaže se da trajanje ugovora bude određeno u skladu sa smjernicama makroekonomske i fiskalne politike, te da se isti zaključuje između organa nadležnog za poslove medija i RTCG. U cilju usaglašavanja sa odredbama Zakona o elektronnskim medijima predviđena je obaveza RTCG da Ugovor i njegove izmjene dostavi nezavisnom regulatoru za oblast elektronskih medija. Obzirom da životni trendovi, društvene promjene, kao i nepredvidljive prirodne, tržišne i druge okolnosti utiču na programsku orjentaciju javnog nacionalnog emitera, Nacrtom je definisano da samo značajne promjene, odnosno promjene preko 10% u planiranim kvotama programskih vrsta usluga iz Ugovora u toku jedne poslovne godine, zahtijevaju primjenu procedure javne rasprave.

U članu 8 Nacrta zakona, u cilju prilagođavanja društvenim promjenama, nepredvidljivim okolnostima i aktuelnim događajima, predviđa se izmjena člana 9b na način što, izuzetno od programskih obaveza definisanih Ugovorom, RTCG se pruža mogućnost proizvodnje i otkupa drugih programskih sadržaja koji su u skladu sa misijom, javnim interesom i razvojnom strategijom RTCG.

U članu 9 Nacrta zakona predložena je izmjena člana 9c koji se odnosi uvođenje novih usluga RTCG. Predloženo je rješenje kojim je RTCG dužna da, prije uvođenja novih usluga, sprovede javnu raspravu, dobije mišljenje organa nadležnog za zaštitu konkurencije, te dozvolu i saglasnost Savjeta nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija.Obzirom da sve organizacije javnih medijskih servisa sada djeluju na širem, potencijalno globalnom tržištu koje karakteriše sve veća konkurencija, na ovaj način želi se, shodno se Saopštenjem Evropske komisije o primjeni pravila o državnoj pomoći za javne radiodifuzne usluge (2009/C 257/01), osigurati da se javna sredstva ne koriste za gušenje legitimnih privatnih preduzeća.

Članom 10 predviđena su tri nova člana 9d, 9e i 9f. Članom 9d predlaže se da nadzor nad sprovođenjem Ugovora u dijelu koji se odnosi na programske obaveze, bude u nadležnosti Agencije za elektronske medije. Prepoznajući značaj prikupljanja i objavljivanja cjelovitih i redovnih podataka o rezultatima primjene preuzetih obaveza iz Ugovora, kao osnovnih parametara za ocjenu rezultata u postizanju zakonskih i preuzetih programskih obaveza RTCG, propisana su prava i obaveze kako RTCG (kao ugovorne strane zadužene za realizaciju programskih obaveza), tako i nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija, kojem je data nadležnost da vrši nadzor nad sprovođenjem ugovora u dijelu koji se odnosi na programske obaveze definisane Ugovorom. Članom 9e definišu se prava i obaveze RTCG u slučaju da, u zakonom predviđenom roku, se ne potpiše Ugovor o pružanju javnih usluga. Na ovaj način definišu se pitanja finansiranja i uloge RTCG u prelaznom periodu. Članom 9f, definiše se obaveza RTCG kojom 51% njenog godišnjeg vremena objavljivanja treba da čine evropska djela, od čega 40% tih djela treba da bude emitovano na crnogorskom jeziku, te da najmanje 10% programsko-produkcionog plana RTCG bude opredijeljeno za nabavku evropskih djela nezavisnih proizvođača, od čega polovina sredstava mora biti namijenjena za djela proizvedena izvorno na crnogorskom jeziku.

U članu 11 predviđena je izmjena člana 10 definisanjem stava kojim se zabranjuju sponzorstva i drugih oblici donacija za informativne i političke programske sadržaje RTCG. Na ovaj način, u skladu sa preporukom Savjeta Evrope o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radio-difuzije br.R 96(10), nastoji se spriječiti mogućnost da seoglašavači ili sponzori na bilo koji način upliću u programe koje emituju radio-difuzne organizacije***.***

Članom 12, u cilju dodatne odgovornosti RTCG prema javnosti, predviđena je izmjena člana 12 tačka 3, definisanjem instituta Ombudsmana RTCG.

U članu 13 predložena je izmjena člana 14 definisanjem stava kojim se, u cilju snaženja novinarske nezavisnosti i djelovanja u interesu javnosti, novinaru zaposlenom u RTCG zabranjuje da prima naknade od eksternih pravnih i fizičkih lica.

Članom 14 predložena je izmjena člana 15, definisanjem donacija međunarodnih organizacija namijenjenih tehničko-tehnološkoj i programskoj podršci i stručnom usavršavanju u javnom interesu, kao mogućem izvoru sredstava RTCG.

Članom 15 predviđena je izmjena člana 15a, u pogledu definisanja Upravnog odbora kao organa koji će u slučaju nezakonito utrošenih sredstava RTCG naložiti njihov povraćaj. Predviđena izmjena rezultat je usaglašavanja nadležnosti organa upravljanja RTCG, shodno novoj upravljačkoj strukturi RTCG.

Članom 16 Nacrta predviđena je izmjena člana 16 u cilju dodatne zaštite uredničke nezavisnosti i sveukune samostalnosti RTCG u odnosu na način i uslove finansiranja RTCG iz budžeta Crne Gore.

U članu 17 predviđena je izmjena člana 16a, u cilju usaglašavanja sa odredbom Zakona o elektronskim medijima.

Članom 18 Nacrta definiše se novi član 16b kojim se, uzimajući u obzir činjenicu stabilnog i sigurnog finansiranja RTCG iz državnog budžeta, kao i finansijski ograničeno tržište oglašavanja u Crnoj Gori, uvodi ograničenje oglašavanja RTCG u udarnim terminima gledanosti (20.00 - 22.00 časova).

U članu 19 Nacrta predviđena je izmjena člana 20 kroz definisanje Upravnog odbora, kao organa upravljanja i rukovođenja RTCG. Definisanjem ovog instituta razdvojile bi se nadležnosti upravljanja programskim i finansijskim segmentom RTCG, odnosno kreirao bi se organ upravljanja koji bi sačinjavali članovi iz konkretne struke u odnosu na aspekt nadzora koji obavljaju.

U članu 20 predviđena je izmjena člana 22 u pogledu usklađivanja nadležnosti Savjeta RTCG, shodno novoj strukturi upravljanja RTCG.

U članu 21 predviđena je izmjena člana 23 u pogledu definisanja dužnosti organa upravljanja u odnosu na uvid javnosti u poslovanje RTCG, shodno nadležnostima koje obavljaju u okviru nove upravljačke strukture.

Članom 22 predviđeno je uvođenje novog člana 23a kojim se, u cilju uvida države kao osnivača u poslovne rezultate RTCG, Savjet RTCG obavezuje da Skupštini dostavi izvještaj o finansijskom poslovanju RTCG za prethodnu godinu i izvještaj ovlašćenog revizora za prethodnu godinu.

U članu 23 predviđena je izmjena člana 25 uvođenjem novih kriterijuma za kandidate za člana Savjeta. Kako bi se osnažile profesionale reference prijavljenih kandidata za člana Savjeta, pored definisanih, dodatno su kao kriterijumi predviđeni crnogorsko državljanstvo i najmanje pet godina iskustva u relevantnim oblastima.

U članu 24 predviđena je izmjena člana 26 tačka 4, shodno preporuci Savjeta Evrope iz JUFREX analize medijskog sektora u Crnoj Gori, definisanjem perioda hlađenja za političke funkcionere. Takođe, predviđena je izmjena tačke 7, kojom se u cilju snaženja odredbi koje se odnose na konflikt interesa, definiše da članovi Savjeta ne mogu biti lica koja su sa licima definisanim predmetnim članom u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva i srodstvu po tazbini. Takođe, definiše se upućujuća norma na Zakon o sprječavanju korupcije, u pogledu članova Savjeta RTCG kao javnih funkcionera.

U članu 25 predviđa se izmjena člana 27 u pogledu instituta kolektivnog razrješenja Savjeta, koje predloženim rješenjem, shodno preporuci Savjeta Evrope iz JUFREX analize medijskog sektora u Crnoj Gori, nije moguće.

U članu 26 predviđena je izmjena člana 28 kojom, u cilju izbora najkompetentnijih kandidata iz kategorija u kojima je moguće podnijeti više odvojenih predloga, broj nominacija nije odlučujući kriterijum za članstvo u Savjetu, već se odluka o izboru kandidata iz ovih kategorija, donosi shodno mišljenju nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija i sprovedenom intervjuu sa kandidatima.

U članu 27 predviđena je izmjena člana 29 kojom, shodno inoviranom procesu imenovanja članova Savjeta, predlog kandidata za člana Savjeta se podnosi na obrascu koji propisuje Savjet nezavisnog regulatora za oblast elektronskim medija. Takođe, ovim članom predviđeno je da se uz predlog, pored već definisane dokumentacije, dostavlja i dokaz da je predloženi kandidat crnogorski državljanin.

Članom 28, predviđeno je brisanje riječi “najkasnije” iz člana 30 stav 1.

U članu 29 predviđena je izmjena člana 32 definisanjem odredbi u odnosu na imenovanje prvog sastava Savjeta. Kako bi se obezbijedio kontinuitet u radu Savjeta i osigurale dovoljne količine znanja i vještina, predviđeno je da se članovi biraju na različiti broj godina, te da trajanje mandata članova prvog saziva Savjeta utvrđuje žrijebom predsjednik Skupštine u prisustvu predstavnika ovlašćenih predlagača.

U članu 30 predviđena je izmjena člana 33 na način što, shodno inoviranom procesu imenovanja članova Savjeta, postupak imenovanja Savjeta pokreće Predsjednik Skupštine.

U članu 31predviđena je izmjena člana 36 na način što se, shodno inoviranom procesu imenovanja članova Savjeta, predlozi za članove Savjeta podnose Savjetu nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija u definisanom roku.

U članu 32 predviđena je izmjena člana 37 koji se odnosi na postupak imenovanja članova Savjeta. Izmjenom je definisano da se predlozi kandidata za članove Savjeta dostavljaju Savjetu nezavisnog regulatora za oblast elektronskih medija koji, nakon prijema dokumentacije, objavljuje listu blagovremenih i potpunih predloga, te na bazi definisanih kriterijuma, daje svoje mišljenje o kandidatima za koje je podneseno više odvojenih predloga (kategorije u kojima je to moguće), te mišljenje i blagovremene i potpune predloge za člana Savjeta dostavlja nadležnom skupštinskom odboru. Nadležni skupštinski odbor obavlja intervju sa kandidatima za koje je podneseno više odvojenih predloga (kategorije u kojima je to moguće), na osnovu intervjua i mišljenja nezavisnog regulatora za oblast elektronski medija utvrđuje predlog kandidata iz ovih kategorija. Takođe, nadležni skupštinski odbor utvrđuje predlog liste za imenovanje Savjeta, te istu dostavlja Skupštini na odlučivanje.

U članu 33 predviđena je izmjena člana 38 kojim se definiše način odlučivanja o predlogu liste. Predloženim rješenjem Skupština listu za imenovanje usvaja, ili ne, u cjelini, uz obavezu obrazložnja svoje odluku i objave istog u „Službenom listu Crne Gore“ i na svom web sajtu. Takođe, definisana je mogućnost pokretanja upravnog spora protiv odluke Skupštine.

U članu 34 predviđena je izmjena člana 39 shodno inoviranom procesu imenovanja članova Savjeta.

U članu 35 predviđena je izmjena člana 43 koji se odnosi na postupak razrješenja člana Savjeta.

Nacrtom je predviđena obaveza Skupštine da obrazloženu odluku o razrješenju člana Savjeta objavi u "Službenom listu Crne Gore" i na web-sajtu Skupštine, te da protiv iste se može pokrenuti upravni spor u definisanom roku.

Članom 36 briše se član 44 koji se odnosi na suspenziju člana Savjeta.

U članu 37 predviđena je izmjena člana 45 stav 1 u cilju usklađivanja sa inoviranim procesom imenovanja članova Savjeta.

Članom 38 predviđena je izmjena člana 46 koji se odnosi na prestanak rada Savjeta. Predloženim rješenjem Savjet ne može punovažno da radi i odlučuje, ukoliko je broj članova Savjeta manji od pet.

Članom 39, u skladu sa preporukom Savjeta Evrope iz JUFREX analize medijskog sektora u Crnoj Gori, briše se odredba koja se odnosi na kolektivno razrješenje Savjeta, te kolektivno razrješenje Savjeta, shodno predviđenom, nije moguće.

Članom 40 predviđena je izmjena člana 48 kroz definisanje obaveze objavljivanja zapisnika sa sjednica Savjeta u definisanom roku.

U članu 41 predloženo je uvođenje sedam članova 48a, 48b, 48c, 48d, 48e, 48f, 48g, kojima se razrađuje institut Upravnog odbora. Predmetnim članovima preciziraju se nadležnosti Upravnog odbora, broj članova, trajanje mandata, kriterijumi za člana Upravnog odbora, definiše se nadležnost u procesu imenovanja i razrješenja članova Upravnog odbora, te definiše visina naknade članovima za svoj rad u Upravnom odboru RTCG.

U članu 42 predložena je izmena člana 49 u cilju snaženja kriterijuma za generalnog direktora. Nacrtom se, kao kriterijum za kandidata za generalnog direktora, predviđa deset godina radnog iskustva.

U članu 43 predloženo je uvođenje pet novih članova 53a, 53b, 53c, 53d, 53e kojima se razrađuje institut Ombudsmana. Predmetnim članovima definišu se kriterijumi za Ombudsmana, njegova nadležnost, trajanje mandata, te se definiše nadležnost u procesu njegovog imenovanja i razrješenja. Predloženim institutom nastoji se dodatno ojačati odgovornost RTCG prema javnosti, te se nastoji uticati na snaženje principa samoregulacije i snaženje profesionalnih standarda RTCG.

U članu 44 predviđena je izmjena člana 54 definisanjem dodatnog sadržaja Statuta, shodno predloženim novim institutima Nacrta zakona.

U članu 45 predloženo je uvođenje sedam novih članova, kojima se uređuju pitanja Prelaznih i završnih odredbi ovog Nacra.

**V PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA**

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u budžetu Crne Gore.